

氏 名（本籍）	佐橋 克彦（北海道）
専攻分野の名称	博士（社会福祉学）
学位記番号	博第1号（甲第1号）
学位授与の日付	平成16年9月30日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項
学位論文題目	福祉サービスにおける準市場化の考察－保育サービス、 介護サービス、障害者福祉サービスの比較を通して－
論文審査委員	主 査 北星学園大学教授 米本 秀仁 副 査 北星学園大学教授 松井 二郎（指導教授） 副 査 北星学園大学教授 砂子田 篤 委員長 北星学園大学教授 杉岡 直人（社会福祉学研究科長）

博士論文審査要旨

佐橋克彦氏（以下筆者と記す）の学位請求論文「福祉サービスにおける準市場化の考察－保育サービス、介護サービス、障害者福祉サービスの比較を通して－」は、社会福祉政策研究の立場から、英国における福祉サービスの準市場化論をわが国の福祉サービスの3領域に適用し、準市場化の浸透度合い、領域毎の特性を理論的且つ実証的に明らかにし考察を加え、新たな方向性を提起したものである。

一 本論文の構成

本論文は、以下のように構成されている。

目 次

はじめに

第1節 問題意識と研究目的

第2節 本研究の展開

第1章 わが国の社会福祉政策の動向と背景

第1節 わが国の社会福祉政策の展開区分

第2節 揺籃期におけるわが国の社会福祉

第3節 余力・応急的拡充期におけるわが国の社会福祉

第4節 圧縮期におけるわが国の社会福祉

第5節 構造改革期におけるわが国の社会福祉

第6節 まとめ

第2章 イギリス国民保健サービス・コミュニティケアにおける「市場化」と準市場の原理

第1節 NHS・コミュニティケア改革の背景と概要

第2節 準市場の原理

第3章 わが国福祉サービスの準市場化の共通性と差異性

第1節 保育サービスの準市場化

第2節 介護サービスの準市場化

第3節 障害者福祉サービスの準市場化、

第4節 創出条件の共通性と差異性

第5節 創出状況の共通性と差異性

第4章 福祉サービスの準市場化と福祉実践

第1節 供給主体の多様化と行動原理

第2節 福祉サービスの準市場化と福祉実践の変容

第5章 福祉サービスの脱市場化

第1節 構造改革期における福祉サービスの概念と特徴

第2節 準市場化により生じる諸問題

第3節 福祉サービスの脱市場化ー福祉サービスから「社会福祉サービス」へー

おわりに

あとがき

謝辞

二 本論文の概要

第1章（わが国の社会福祉政策動向と背景）においては、戦後の社会福祉政策の発展を4段階に区分し、それぞれの時期の社会的・経済的・政治的状况を視野に入れて展開している。その区分は、終戦後から1950年代にかけてを「揺籃期」と名付け、国家による福祉の確立、その象徴である「措置制度」の成立を特徴としている。次に1960年代から石油危機にかけての時期を「余力・応急的拡充期」と名付け、高度成長下における皆保険・皆年金体制と福祉六法体制の確立を特徴としている。次いで石油危機から1980年代を「圧縮期」と名付け、財政の硬直化、財政危機の深刻化による「新たな貧困」の発生、低成長下における社会福祉政策の圧縮、つまり公的部門の縮小と民間活力の導入、受益者負担の強化を特徴としている。そして1990年代から現在までの時期を「構造改革期」と名付け、個人の自己責任や「選択」の重視、市場ルール of 貫徹を意図する政策が社会福祉政策においても「構造改革」として展開され、そこでは「福祉サービスの市場化」（契約・競争・選択）が特徴とされている。この構造改革期が本論文の分析対象時期である。

第2章（イギリス国民保健サービス（NHS）・コミュニティケアにおける「市場化」と準市場の原理）では、本論文における分析枠組みとなる、準市場の原理が紹介される。1980年代イギリスのサッチャー政権下における公共サービスの市場化の動きを、ルグランとバートレットが「準市場」の原理として体系化した枠組み（つまり、市場原理の活用を標榜しつつも公的規制を併存させる制度的枠組み）で紹介している。その特徴は、市場構造の転換、情報提供体制の構築、取引費用と不確実性への対応、動機づけ、クリームスキミングの防止によって、従来の国家独占の供給体制から脱却し、多様な供給主体の参入によ

る消費者を巡る競争を要求する。また、購入体制においては、公的機関による購入代行の後、利用者に対してニーズに従ってサービスの分配を考え、これによって中央集権的なサービス供給体制において欠如しがちであった効率性・応答性・選択性・公平性が達成されるとする市場体制であるとされている。

第3章（わが国福祉サービスの準市場化の共通性と差異性）は、本論文の中心部分であり、イギリスにおける市場化の状況はわが国の場合と共通する部分も多く、わが国の福祉サービスの市場化は「準市場化」として分析することが可能であるとの前提で、前章での準市場の原理を適用して、わが国の福祉サービスの保育サービス・介護サービス・障害者福祉サービスの3領域の特徴と、共通性と差異性を分析している。

第1の保育サービス領域では、1997年以來の3度にわたる児童福祉法の改正によって進められたが、措置制度からの大きな変化が認められず、購入者・提供者・利用者の関係は保育所の「提供者化」と保護者の「購入者化」が認められるに止まっていること、また準市場化の指標毎に見ると、市場構造の変化に乏しく、契約内容の担保のための情報開示とはなっておらず、取引費用の確保は認められず、動機づけでは保護者の選択によって児童の福祉追求と保護者ニーズの両立が可能であり、保育料負担によるクリームスキミングが起ころうることを指摘している。従って、現状では、効率性と公平性に関しては措置時代と変わらないか低下が見られ、選択性と応答性では限定的な達成という水準に止まっていると指摘している。

第2の介護サービス領域では、購入主体・提供主体・規制主体の明確な分離があるという特徴の中で、市場構造については、コスト削減が指向されやすく、積極的退出防止策が採られていないことから準市場原理とは異なること、情報についてはモラルハザード防止策が不足していること、取引費用については特に施設系サービスにおいて粗効率性の段階に止まっていること、クリームスキミング対策では設定に齟齬が見られることを指摘している。従って、この領域の準市場化は、目標とする価値基準では達成途上か、もしくは方向性が異なると著者は言う。即ち、応答性では保険給付対象者に由来する限界があり、選択性では情報公開についての制度的保障が乏しいが故に達成途上であり、効率性では粗効率性を指向しがちであり、公平性では供給における行政の関与を低めているということから方向性が異なると指摘している。

第3の障害者福祉サービスの領域では、市町村の役割が「支援費支給」へ特化し、利用者と提供者の関係が契約に基づくものになり、購入者と提供者の分離が見られる中で、市場構造の転換は途上にあり、公定価格は異なる形で定められていること、情報の非対称性への対応については市町村レベルや提供者レベルで実施されているが、利用者の自助努力が要請されていること、支援費には取引費用は盛り込まれていないこと、動機づけでは提供者の利潤追求は効率性との関係で曖昧であること、また制度そのものからのクリームスキミングの可能性があると指摘する。従って、効率性と応答性では向上が見られるものの、選択性や公平性の確保では疑問符がつくというのが著者の判断である。但し、著者は、理論的枠組みでは、障害者福祉サービス領域の支援費制度の導入によって、他の2つの領域に比して準市場化に最も近似しているとの主張をしている。

以上の3領域の概観の後、わが国における福祉サービスの準市場化の共通性を、①参入と退出に関わる条件が設定されていること、②市町村の情報提供を前提とした契約の締結が求められていること、③事業者による利用者の選別防止策が採られていること、の3点を挙げ、また評価の基準では、実質的な選択性が保障されていないことを共通性として挙げており、そして全体的には、準市場化の形成は、障害者福祉サービス領域において成功の可能性が最も高く、保育サービス領域で最も低く、その中間に位置するのが介護サービスであるとまとめている。

第4章（福祉サービスの準市場化と福祉実践）は、わが国の福祉サービスの準市場化の最大の特徴はサービス供給主体の多様化であると押さえた上で、その行動原理が元々異なる供給主体（行政・社会福祉法人・民間非営利組織・民間営利組織）に、準市場化がどのように影響するのかを見た章である。供給主体の組織レベルでは、質の評価と公表と、イメージ戦略による顧客確保とによって「消費者」へのアプローチが求められ、また顧客満足度を最大化する「利用者」へのアプローチを取らせることになったが、短期的視野になりがちで、サービスの質の不安定化と粗効率性の追求をもたらしていること。また実践主体レベルでは、雇用の不安定化が提供されるサービスの質の不安定化を招き、利用者との関係形成にも悪影響を及ぼしており、福祉専門職の持つ価値との対立を招く可能性を指摘している。

第5章（福祉サービスの脱市場化）は、準市場の原理がその理念通りには機能していない実態を第3章・4章でみたことから（その本質は、福祉のサービス化であると著者は捉えている）、準市場化の有効性と限界を整理している。

まず、準市場化の問題や課題としては、ルグランドら自身が既に①公平性を阻害する危険性を本質的にもっている、②代理者や契約の機能不全と購入主体の肥大化は効率性を阻害する可能性がある、③政策立案の前提に多様な人間観を組み込む必要があることを指摘していたこと、また先行研究においても公平性と効率性の問題が抽出されていたことを確認している。他方で、準市場の原理には公的規制が行われる特徴があるにも拘らず、政策展開の目標や規制の意義が変質した場合には公的規制が空洞化する可能性があり、一般的市場が持つ危険性への抑止力が作用しないことになると、その危険性を指摘している。著者は、結局これらの問題は、構造的には公的責任の変質が公平性の確保を困難にし、サービス提供者は粗効率性の追求に傾き、その間で消費者が板挟みになる姿と捉えて、市場主義的福祉サービスの問題点を、①公的部門の変質が見られる、②ケアマネジメントを中心とする管理主義化が進行している、③市場メカニズムへの「信仰」が見られる、④「利用者」から「消費者」への変化が見られる、の4点に集約している。

これらの問題点に対して、著者は市場メカニズムの持つ自発性や創発性といった機能的側面を損なうことなく、逆機能的側面の緩和策を盛り込む「脱市場化」の概念を用いて「社会福祉サービス」の構築を行う。そこでの鍵は、①規制主体の問題点の緩和策として、実質的な分権化、②購入主体の問題点の緩和策として、提供されるサービスの質の第三者評価と査察の強化、③購入主体の問題点の緩和策として、消費者から当事者へと措定しなおすことによる購入者の主体性の回復、の3点であった。著者は、これらの緩和策によっ

て新たに構築しなおされた福祉は、次の3つの特徴を示すという。①購入主体から規制主体に対して、民主的統制を通じた「監視」が行われるようになる、②供給主体と規制主体の関係では、相互監視作用が機能することになり、相互に牽制しあう、③購入主体と供給主体の関係は、購入主体が当事者となることで、供給主体は質の向上を目指して利用者と協働するようになる、である。更に著者は、これらの関係を統合するのが「参加」であるとして、これが社会的連帯を可能にする「空間」を作り上げるという。この空間において3者のコンセンサスが得られ、福祉サービスから「社会福祉サービス」への転換が可能となると主張することで結論を出している。

なお、著者は今後の課題として、①特に支援費制度を中心として、各制度の供給・利用動向に関するデータを引き続き蓄積し、分析していくこと、②「社会福祉サービス」にいける「参加」の問題を、消費者主権と当事者参加の両概念の整理も含めて、精緻化すること、の2点を挙げ、論文を閉じている。

三 本論文の評価

以上に要約された佐橋克彦氏の論文は、以下の諸点から高く評価された。

1. わが国の社会福祉政策の戦後の動向を4期に区分して各期の特徴を示し、それぞれ「揺籃期」・「余力・応急的拡充期」・「圧縮期」・「構造改革期」と命名しているが、特に1990年代以降現在に到る時期を「構造改革期」と特徴づけている点は、その後の本論文の展開にとって有効であった。構造改革という標語が正にこの時期の特徴であると同時に著者の分析対象の政策的特性を示すものであるからである。

2. この構造改革期を分析する視点として、特に英国において展開された「準市場」理論を採用し、更に、わが国のこの時期の社会福祉政策の「改革」対象となった3領域、つまり保育サービス領域・介護サービス領域・障害者福祉サービス領域を検討し分析したことは、理論枠組みの点においても、分析対象領域においても、他に類を見ない斬新なものであった。

3. LeGrand & Bartlett の準市場の理論を本格的に取り上げた論考がわが国では未だ少ない中で、その少ない論考をレビューした上で、わが国の社会福祉政策への理論的適用の試みを行った本論文は、準市場の特徴・準市場の評価の基準・準市場の成功条件を的確に紹介しており、その枠組みを用いて、わが国の上記3領域を分析した。その際の分析視点は、準市場として評価される基準である、市場構造の転換・情報の非対称性の緩和・取引費用と不確実性への備え・動機づけ・クリームスキミングの防止の5点と、成功条件である効率性（特に生産性効率）の向上・応答性の向上・選択性の向上・公平性の確保の4点において、各領域がどのような実態にあるかということと、各領域の比較による異同はどのようなものであるかを明らかにした。この実証分析の部分は、最新のデータを駆使しながら最終的には綿密な比較結果を表として示し、明確にその異同を明らかにしている点は、わが国のこれまでの論考にはない実証的分析であり、評価できるものである。

4. 著者はこのような実証分析を踏まえて、わが国の福祉サービスの準市場化（がどこまで

進展しているか)の現状を明らかにした上で、3領域間に進展の格差を見出しているのがあるが、それでも、正に構造改革期における特徴として準市場化が趨勢として展開されていることを指摘した。この点も説得的であるが、著者はこれらの趨勢を良しとするのではなく、ここから批判的考察に入る。一つは、福祉サービスの準市場化が福祉実践(マクロレベルとミクロレベルにおいて)にどのような負の影響を与えるか、二つは、「福祉サービス」概念がどのような難点をもっているか、そして最後に、福祉サービスの準市場化の負の影響を克服すべくどのように修正されなければならないか、の3点である。

第一の、福祉実践への影響に関しては、供給主体の多様化の中で、各供給主体(公的部門・社会福祉法人・民間非営利部門・民間営利部門)の動機づけの変化と並行して行動原理の変節が予想されること、そして3領域においても現にその徴候が見られることを指摘しているが、この指摘は納得できるものであった。

第二の、福祉サービス概念の難点については、構造改革路線でのサービス概念が一般市場におけるサービス概念がそのまま踏襲されており、その利用者像・対象者像が個人主義化され、対等性の強調によって、公的(行政)責任の一環であるはずの供給責任を希薄化させ、単なる条件整備主体へと転化させること、更には、サービス概念が単線的な「より良い生活」へのニーズ概念と結びつくことによって、社会福祉のニーズに本来固有であった「社会問題」性を欠落させてしまう危険性を指摘し、「社会福祉サービス」という概念で考える必要があることを主張した。この指摘も又、社会福祉を考える際に忘れてはならない基本的視点を呼び起こす点で有益であった。

5.そして最後の第三に、以上の批判的考察を踏まえて、わが国の構造改革期における社会福祉政策上の趨勢としての「準市場化」の諸難点を克服すべく、最終章において「脱市場化」を目指す構想を示している。この構想は、社会福祉サービスを巡る3つの主体、即ち、規制主体(公的部門)・供給主体(サービス提供者)・購入主体(利用者)の関係をどのようなものとして構想するかが主題であり、関係の中核に「参加」概念を置き、規制主体と提供主体の関係を「相互監視」で結び、供給主体と購入主体の関係を「協働」で結び、購入主体と規制主体の関係を「監視」で結ぶものである。この関係によって、3主体の相互牽制と合意形成が成立し、「社会」という文脈から「福祉サービス」を捉え直すことができるものとなった。著者は、準市場化の趨勢を全面否定するのではなく、市場化の肯定面を残しつつ、批判点を克服するための「準市場化」を修正するものとして提案しているのであるが、この提案も又、説得力のある試みであると評価された。

6、以上のような概観は、全体的な合理性・論理性・実証性の観点から総体的に十分に評価されるものであるとの審査委員の合意であったが、同時に以下のような問題点及び今後の課題も審査委員から指摘された。

① わが国の社会福祉政策史の分析に関しては、これまでに膨大な諸説があることからすれば、著者の立論のそれらの諸説における位置づけをより明確にする必要がある。

② LeGrand & Bartlett の準市場化理論自体がどのような限界を抱えているのかに関する理論的分析が今後必要となろう。また、準市場化理論の紹介と適用において、訳語の不統一が見られた点で、細部の修正が必要となろう。

③ 3領域の準市場化理論による分析は、制度分析と実証分析の両面からなされる必要があるが、本論文では、その両面の分析がバランスよく配置される必要があろう。

④ 現状の実証分析において、障害者福祉サービスの支援費制度は施行されて間もないこともあり、データや文献として他の2領域に比して不足な面が見られた点は、今後も追跡して実証を強化する必要がある。

⑤ 福祉サービスの脱市場化に関する提案は構想の段階であり、現実的な吟味への橋渡しを検討する必要がある。そのためには、現段階での3者（規制主体・提供主体・購入主体）の関係が実際にどのような欠陥をもっているのかを実証する必要がある。

⑥ 本論文は、「わが国における福祉サービスの準市場化の類型化を試みる」ことを一つの目的としているが、類型化が十分に展開されたとは言えない。この点で、今後には類型化の軸の検討と実証が必要とされるであろう。

これらの指摘は、主として今後に残されている課題として展開が期待されたものであり、本論文の成果自体の評価を低めるものではない。

以上の審査結果から、審査委員一同は、本論文が学位請求論文として学術的水準に充分達していることを認め、更に口述試験の成績をも考慮して、佐橋克彦氏に、北星学園大学博士（社会福祉学）の学位を授与することが適当であると結論する。

学位請求論文最終試験の結果の要旨

2004年6月10日、学位請求論文提出者佐橋克彦氏の試験及び学力認定を行った。

試験において、提出論文「福祉サービスにおける準市場化の考察－保育サービス、介護サービス、障害者福祉サービスの比較を通して－」に基づき、審査委員が疑問点につき逐一説明を求めたのに対し、佐橋氏は、論文執筆後の知見も踏まえて、いずれにも適切な説明を行い、審査委員の疑問を解消した。

専攻学術に関し、審査委員一同は、佐橋克彦氏は学位が授与されるのに必要な学力を有するものと認定した。